Rivista di Studi Politici Internazionali
Vol. 78, No. 4 (312), OTTOBRE-DICEMBRE 2011

Gli 'uomini del Colle' da ieri ad oggi (pp. 615-627)

di SERGIO PISCITELLO

https://www.jstor.org/stable/42741086

Note e rassegne

Gli 'uomini del Colle' da ieri ad oggi

Un percorso nello scenario istituzionale

In questa fase di tsunami istituzionale è sempre più diffusa e impellente l'esigenza di qualche ciambella di salvataggio razionale e scientifica che salvi dal naufragio nella babele degli atti e dei comportamenti. Può aiutare a mettere ordine in una situazione così confusa e caotica il lavoro di ricostruzione storico-politica di Giuseppe Mammarella e Paolo Cacace *Il Quirinale. Storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*, edito da Laterza, anche come punto di partenza per scandagliare il percorso compiuto dalla Presidenza della Repubblica, e dagli uomini che hanno ricoperto il mandato, dal passato sino ad oggi.

Anche se non mancano i riscontri dottrinari, una reale dialettica su ruolo, natura e poteri dell'istituto presidente della Repubblica sembra ancora insufficiente rispetto al crescente rilievo da esso assunto, ed è inadeguata una pubblicistica di stampo e ispirazione giornalistica spesso partigiana per eccesso di zelo o di preconcetti. Da qui l'esigenza di avere a disposizione una chiave di lettura metodica documentata che contribuisca a colmare questa lacuna.

Con questo loro libro, Mammarella e Cacace hanno scelto di raccontare la storia d'Italia vista nella angolazione del Quirinale con il metodo della ricostruzione individuale dei singoli presidenti, da De Nicola a Napolitano, cioè lungo un arco che parte nel 1946 e giunge, in 65 lunghissimi anni, sino ai nostri giorni. L'impostazione è metodologicamente corretta ed è supportata da una larga bibliografia e, per ciascun personaggio, da una ricostruzione accurata dei percorsi politici precedenti alla elezione presidenziale. Gli Autori hanno anche attinto alle ricostruzioni e le valutazioni personali dei singoli presidenti, corroborando le loro tesi con testimonianze dirette. Ad apertura di ciascun capitolo hanno affidato il loro giudizio a un sintetico e lapidario commento: a scorrerli tutti c'è già la sottile trama di una storia con fasi alterne e il paradosso di una continua discontinuità o, se si preferisce, di una discontinua continuità.

Ma quel che conta, e ciò per cui questo saggio merita attenzione e considerazione, è la ricostruzione indiretta del cammino di evoluzione costituzionale che ha portato la figura del presidente della Repubblica dalle incerte posizioni di De Nicola al dibattito nella Assemblea costituente e poi via via, tra alti e bassi, dal tentativo di autonomia di Gronchi alle 'picconate' di Cossiga e all'interventismo sempre meno felpato di Scalfaro e Napolitano.

È lungo questo percorso, condotto tra cronaca e storia, intessuto di conflitti, di episodi e di personaggi più o meno noti e più o meno influenti, che si snoda anche il racconto di Cacace e Mammarella, con il loro lodevole e interessante tentativo di mettere ordine e di incasellare in tempi e modi cronologicamente e politicamente ordinati uno scenario, come dicono essi stessi, «politico e istituzionale» nel quale questi due termini non sono stati sempre omogenei e non sempre sono stati percepiti in modo corretto e coerente sia a livello della classe dirigente sia, ancor più spesso, da parte della pubblica opinione.

Peraltro, riconosciuti questi meriti, ed ancor prima di una valutazione analitica delle singole personalità presidenziali, è giusto indicare anche quelli che – a giudizio di chi scrive – appaiono i limiti della ricerca. A prima vista, potrebbe apparire una omissione la mancanza di un quadro d'insieme collettivo. Poi, a ben riflettere, si comprende che in fondo il giudizio e la capacità di trarre dalle vicende individuali un giudizio di ordine generale è affidato alla capacità di lettura e alla coscienza critica di ogni singolo lettore. Tuttavia, alla fine di questa fase di giudizio, rimane il dubbio che di ciascun personaggio si sia tralasciato, o non sia stato tenuto abbastanza conto, dell'aspetto umano, caratteriale, ancestrale e familiare che – in chi ricopre mansioni e responsabilità monocratiche – ha una rilevanza di gran lunga superiore a quella che si determina nelle funzioni collegiali.

Inoltre, in una ricostruzione presumibilmente destinata a restare come un punto di riferimento obbligato per chiunque, nel futuro e per molti anni, voglia soffermarsi su questi personaggi e sulla loro attività, non appare sufficientemente lumeggiata (ed anzi è lasciata, forse volutamente, in ombra) la funzione svolta a fianco dei presidenti da alcuni segretari generali di grande peso come Ferdinando Carbone (Einaudi), Nicola Picella (Saragat e Leone), Antonio Maccanico (Pertini e, in parte, Cossiga) e Gaetano Gifuni (Scalfaro e Ciampi) che hanno avuto ruoli, poteri e influenze ben superiori a quello che – a parte il *milieu* politico – la generalità dei cittadini ha mai supposto e che in più casi, non foss'altro che per la durata del loro mandato, sono stati essi stessi più presidenti dei presidenti, o quanto meno non inferiori, come rango d'influenza, ai Richelieu e ai Mazzarino di altri tempi ed altre regge.

Ambito e utilizzo dei poteri presidenziali

Ma lo snodo cruciale lungo tutto l'arco delle vicende politiche e personali dei presidenti della Repubblica è costituito dallo spazio che la costituzione assegna ai poteri del capo dello Stato. Lo riconoscono correttamente Mammarella e

Cacace: «Il dettato costituzionale è chiaro per quanto riguarda la scelta del capo del governo e lo scioglimento delle Camere, ma estremamente vago per le altre funzioni». E ancora: «L'indeterminatezza normativa voluta dai costituenti lascia alla discrezionalità dei presidenti il processo di formazione dei governi, lo scioglimento anticipato delle Camere e i poteri di nomina e di messaggio».

È in questo spazio 'vago ed elastico' che si è esercitata in questi anni l'attività – e persino anche l'inattività – dei singoli presidenti della Repubblica.

Sul tema della «scelta del capo del governo» nessuno dei presidenti – neppure quelli che non l'hanno sperimentata – è sfuggito alla tentazione del «governo del presidente». Einaudi – che dietro l'apparenza fragile era rigido e spigoloso – impose il governo Pella a dispetto della stessa Democrazia cristiana. Gronchi commise l'errore fatale del suo mandato fidandosi di Fernando Tambroni, chiamato a fare l'apripista dell'apertura a sinistra e finito in braccio ad Almirante. E nel marzo 1979 Pertini convocò nella stessa mattinata, a distanza di un quarto d'ora l'uno dall'altro, Andreotti, Saragat e La Malfa, senza sapere ancora esattamente (lo riferisco da testimone oculare) a quale petalo della *troika* avrebbe affidato l'incarico (e con il retropensiero davvero sbalorditivo di indicare tra loro anche il vicepresidente del Consiglio: una inedita diarchia di nomina presidenziale). E qualcosa di simile si potrebbe dire anche per l'incarico affidato a Filippo Maria Pandolfi, che venne prescelto per la sua momentanea e personale popolarità, al di fuori delle indicazioni del suo partito (e che diede *forfait* all'ultimissimo momento, con il decreto di nomina già pronto quando si accorse di correre da 'cavaliere solitario'); e ancor più quando giocò a favore della scelta di Cossiga un retroscena del Consiglio dei Ministri pubblicato dall'«Espresso» (e scritto, si disse, da Signorile).

Scalfaro designò Ciampi con un atto formalmente autonomo (ma forse concordato al di fuori della prassi delle consultazioni quanto meno con i partiti di sinistra). E Ciampi – come racconta Fassino nella sua autobiografia *Per passione* – si esercitò (ma non era certo il primo) nella selezione dei ministri, telefonandogli personalmente per convincerlo ad accettare l'incarico di guardasigilli nel secondo governo Amato.

È bizzarro ma significativo che questo potere discrezionale del capo dello Stato – che appare il meno controverso e il più accettato dalla dottrina costituzionale – sia in qualche modo l'unico, o quanto meno il principale, che sia stato sostanzialmente, come dicono Cacace e Mammarella, 'vanificato' dai successivi sviluppi normativi e dai sistemi elettorali.

Appartiene al novero delle bizzarrie e dei controsensi della storia – e in questo caso della storia costituzionale – che il 'mantra' della prevalenza della cosiddetta costituzione materiale sulla costituzione formale abbia prodotto il risultato paradossale di togliere al capo dello Stato uno dei suoi poteri più conosciuti e incisivi – appunto quello della scelta del capo del governo – ampliando peraltro a dismisura, in mancanza di un reale criterio regolatore, tutte quelle altre funzioni che i costituenti (forse deliberatamente, nella visione astratta di una

Repubblica molto poco presidenziale) avevano lasciato in qualche modo indefinite e meno pregnanti.

Quanto al potere di scioglimento delle Camere, esso appare il meno controverso e il più pacificamente attribuito alla competenza esclusiva e sovrana del presidente della Repubblica, anche se qualcuno ha osservato che questa rigida interpretazione e applicazione appare in qualche modo in contrasto con una democrazia di stampo parlamentare, appellandosi all'esempio inglese ma dimenticando che in Gran Bretagna il sovrano «regna ma non governa», mentre in Italia la figura del capo dello Stato è quanto meno 'anfibia' per effetto di quella parte non residuale di poteri autonomi che la costituzione – pur con i limiti di cui abbiamo parlato – certamente gli assegna.

Si torna quindi al punto iniziale e cioè all'utilizzo di tutti gli altri poteri costituzionali, nonché agli spazi di azione autonoma e individuale attribuiti dalle norme costituzionali, o acquisiti per forza propria dai singoli presidenti della Repubblica.

È caduto in disuso e si è persa ogni traccia dell'istituto della controfirma, nato come scudo della «irresponsabilità politica» del capo dello Stato (artt. 89 e 90 della costituzione). O, per meglio dire, si è persa ogni traccia del significato che i costituenti volevano dare alla controfirma (un freno costituzionale ad ogni tentativo di straripamento autonomo dei poteri presidenziali) e dell'uso che per lungo tempo ne è stato cautamente fatto. Nella interpretazione più diffusa e più applicata la controfirma governativa era estesa ad ogni singola esternazione verbale, scritta od operativa del capo dello Stato. Di questa logica fu un esempio famoso e clamoroso la posizione fortemente critica del ministro degli Esteri Gaetano Martino che protestò vivacemente – e considerò un atto improprio e irrituale – la lettera personale inviata dal presidente Gronchi all'ambasciatore americano Claire Boothe Luce senza il preventivo esame ed assenso della Farnesina.

E una controfirma era considerata – ed in qualche pallido modo è praticato anche oggi – la presenza di un rappresentante del governo al fianco del presidente della Repubblica nei viaggi di Stato all'estero (ma anche nelle visite in Italia) quale copertura costituzionale alla irresponsabilità politica del capo dello Stato, così come indicato (o disposto? qui sta il *busillis*) dal dettato costituzionale dell'art. 90.

Tutto ciò, visto nell'ottica e nella pratica di oggi (ed in crescendo da Cossiga a Napolitano), appare – per usare un eufemismo – anacronistico. Oggi la controfirma di leggi e decreti è diventato di fatto – visto che non se ne rivendica il diritto – un atto sostanzialmente duale e paritetico, e la molteplicità delle nuove modalità di comunicazione ha nella pratica quotidiana cancellato ogni residuo della ispirazione e motivazione costituente. Egualmente si può dire per le visite all'estero che un tempo venivano pre-concordate tra Quirinale, Palazzo Chigi e Farnesina ed oggi hanno frequenza, natura e svolgimento autonomo, tutt'al più con la sopravvivenza al fianco del capo dello Stato, in funzione puramente protocollare, di un rappresentante del governo, quasi mai il ministro degli Esteri e

tutt'al più un sottosegretario senza delega specifica al quadrante politico-territoriale di svolgimento della visita.

Una sorte non dissimile è toccata al messaggio, così come è menzionato nella costituzione. Il testo del messaggio che il presidente Leone pensava di indirizzare alle Camere venne sottoposto alla preventiva consultazione e condivisione da parte del governo, e il presidente del Consiglio dell'epoca, Aldo Moro, lo rinviò al Quirinale denso di modifiche e di correzione a matita rossa e blu come se fosse il compito in classe di uno studente liceale (e Moro era stato allievo e seguace di Leone nella carriera universitaria). Il messaggio di Ciampi in relazione al rinvio della legge Gasparri venne di fatto vanificato da poche correzioni formali – peraltro in sede parlamentare e non nella dialettica coperta tra Quirinale e Palazzo Chigi – e rimase quasi inalterato nella sostanza. Non ci si deve stupire se Napolitano ha dimenticato l'esistenza di questo preciso istituto costituzionale, sostituendolo con note, lettere, appelli ed esternazioni per le quali si è ritenuto non esistere un dovere-diritto di controfirma.

Nel libro di Cacace e Mammarella questi argomenti sono ripetutamente presenti nella ricostruzione della attività dei singoli presidenti, ma l'impostazione volutamente asettica lascia ai margini quello che, con qualche involuzione semantica, si potrebbe chiamare il processo sequenziale delle modalità di applicazione dei poteri presidenziali.

Quanto all'utilizzo degli altri poteri presidenziali, così come elencati all'art. 87, appartiene alla cronaca quotidiana degli ultimi anni la progressiva e sempre maggiore presenza del capo dello Stato su molteplici ambiti della vita sociale e civile che, *latu sensu,* si riferiscono allo specifico o al generico dello spazio d'intervento riservato alla figura e alle mansioni del presidente della Repubblica. Superata la concezione di un potere anelastico, è stata la stessa dinamica della vita moderna a modificare lo schematismo delle concezioni originarie e, in ogni caso, nelle singole vicende di ciascun presidente della Repubblica è stato il diverso bilanciamento sia delle personalità sia delle contingenze a determinare la sfera d'influenza esercitata da ciascuno e a delimitare, o a non delimitare, il suo spazio d'incidenza, la libertà dei suoi movimenti e il *reset*, il riaggiustamento, delle competenze. Volendo, se ne potrebbe fare un elenco che comunque il libro di Mammarella e Cacace consente al lettore più avveduto ed esperto.

Non sembri paradossale, quindi, che la lettura e la riflessione su questo pur importante contributo politico-istituzionale porti alla ironica conclusione che, al fondo di questo lungo e non sempre rettilineo percorso, sembra si siano nella realtà già concretizzate molte delle ipotesi di revisione costituzionale valutate per anni nel susseguirsi delle Commissioni bicamerali, dalla Bozzi alla Berlusconi-D'Alema: un regime sostanzialmente semi-presidenziale, l'elezione diretta del *premier*, la trasformazione del sistema tripolare – Parlamento, governo, presidente della Repubblica – in un sistema quasi bipolare, nel quale la dialettica politica e legislativa è quasi interamente nelle mani di due soli soggetti, mentre il terzo, il Parlamento, è solo la sede della ratifica formale di decisioni assunte altrove

secondo il grado di influenza e di pressione che ciascuno dei protagonisti-contendenti è in grado di esprimere.

Esternazioni e nuova prassi

Secondo la definizione del *Dizionario della lingua italiana* di Devoto-Oli «esternare» significa: «esprimere con sfumatura di cerimonioso riguardo». Sarebbe certamente difficile applicare questa riguardosa definizione all'utilizzo delle esternazioni da parte di molti presidenti della Repubblica, e anche su questo aspetto il volume di Mammarella e Cacace offre numerosi spunti diretti e indiretti di considerazione.

Nella dottrina e nel dibattito costituzionale italiano esiste una ampia e variegata disputa sul cosiddetto «potere di esternazione», e innanzitutto se esista o meno. Poiché di questo 'potere' non si trova traccia nella lettera della costituzione, è stato autorevolmente sostenuto che si tratta di un potere 'implicito' in quanto sembra necessario che «il capo dello Stato disponga dei mezzi per rompere il riserbo che normalmente (*sic*) si impone»[1]. Un parere, questo del 'potere implicito', che sembra non tener conto dei pericoli che esso contiene, in senso allargato, per la tenuta del sistema democratico (come del resto la storia recente ha ampiamente dimostrato).

Un'altra tesi a sia pure parziale sostegno della esistenza di un potere presidenziale di esternazione è quella contenuta in una discussa sentenza della Corte costituzionale che ha sostenuto che, per generale ammissione, tali manifestazioni sono «strumenti essenziali alle funzioni del capo dello Stato»[2].

Ma, al di là di queste e di altre elucubrazioni dottrinali (talvolta, forse, sollecitate da personali aspirazioni per una benevola considerazione da parte del titolare, questo si, del potere di nomina alla Consulta), la verità è che da sempre i limiti imposti al ruolo presidenziale dal legislatore costituente sono sembrati troppo angusti ai diversi inquilini del Quirinale che, ciascuno a suo modo, hanno tentato di liberarsene.

A Gronchi sono state addebitate intemperanze istituzionali – specie in materia di politica estera e in occasione di visite e di incontri internazionali – che, alla luce di successivi comportamenti, appaiono, più che velleitarie, disarmantemente ingenue. Saragat era diventato famoso, ai suoi tempi, per il numero e la frequenza di messaggi augurali e di adesione in occasione delle più svariate circostanze, e – tra i molti gustosi soprannomi popolari, oltre a quelli di carattere enologicamente allusivi – si era guadagnato il benevolo appellativo in vernacolo napoletano di «Don Peppino 'o telegramma». Altri tempi, altre esternazioni.

Già con Pertini le cose cambiano. La sua ramanzina a reti riunite dopo il terremoto in Irpinia che costò il posto al prefetto di Avellino, l'udienza pubblica e propalata ai controllori di volo in agitazione, persino il comportamento – verreb-

[1] V. Motzo, *Il potere presidenziale di esternazioni e di messaggio*, Modena, Società tipografica modenese, 1957.

[2] Sentenza Corte Costituzionale n. 154/2004.

be da dire «implicitamente esternatorio» – nel caso del bambino caduto nel pozzo di Vermicino (ma anche alcune perentorie prese di distanza e requisitorie) indicano l'inizio di un progressivo slittamento verso un rapporto diretto con la pubblica opinione – passando sopra la testa degli altri organi costituzionali e sopra i testi degli ordinamenti scritti – che rappresenta la vera natura e la reale finalità di quello che pomposamente – e travisando la definizione semantica del *Dizionario della lingua italiana* – viene chiamato «potere di esternazione».

Prima di verificare come si è stabilita la nuova prassi, vale la pena di dire che esiste anche un modo e un tempo fisiologico per le esternazioni presidenziali. È il tradizionale messaggio augurale di fine anno che dovrebbe essere la modalità 'normale' di un colloquio tra il capo dello Stato e la generalità dei cittadini, con l'indicazione di un bilancio del passato e uno stimolo ed indirizzo per il futuro e con tutta la solennità scenografica e istituzionale che la circostanza consente. Qualcosa di non dissimile, con tutte le diversità del caso, dal messaggio sullo stato dell'Unione del presidente degli Stati Uniti d'America.

L'evoluzione è invece avvenuta secondo un diverso copione, che ha visto le ripetute 'picconate' di Francesco Cossiga, il plateale «non ci sto» di Oscar Luigi Scalfaro, e poi, con Ciampi, un uso più mirato e funzionale – e in gran parte più condivisibile – delle sollecitazioni rivolte alla pubblica opinione.

Naturalmente un ruolo e una importanza crescente l'hanno giocata i mezzi di diffusione e di comunicazione, non più limitati all'ambito numericamente ristretto e selezionato della carta stampata e dei suoi lettori o anche al mezzo radiofonico, per sua natura poco adatto a creare emotività. Inoltre si sono dilatati non solo i modi ma anche i tempi della comunicazione, che agisce ormai a ritmo continuato e su scala planetaria, con una cassa di risonanza illimitata nella durata e nello spazio.

È stato tutto questo, in gran parte, la causa e l'effetto della vertiginosa evoluzione della pratica esternativa che è diventata ormai non solo una prassi consolidata – e probabilmente irrimediabile: ma questo lo dirà il futuro, e in particolare lo diranno i futuri presidenti della Repubblica – ma uno dei connotati principali della nostra vita istituzionale e politica.

Esiste naturalmente anche il rischio che una inflazione esternativa porti a una banalizzazione di questo attività che, per dirla con un autorevole studioso, «per sua stessa natura è meramente accessoria e strumentale»[3] e che trova il suo alimento nelle vicende e nelle dispute di una stagione che, per la sua eccezionale litigiosità, tutti auspicano transitoria.

Sarà indubbiamente interessante, al termine del settennato di Giorgio Napolitano, redigere una statistica delle lettere, note, appelli, interventi, dichiarazioni dirette o indirette che hanno contraddistinto in questi anni il corso dei rapporti politici e contrassegnato in modo peculiare lo svolgimento delle funzioni presidenziali. Si è man mano venuta a creare una prassi dovuta al mutamento

[3] Maria Cristina Grisolia, «Rivista Associazione Italiana Costituzionalisti», 2011, n. 1.

degli equilibri tra i diversi attori e fattori del sistema politico-istituzionale nella quale la facoltà di esternazione – come forse più correttamente dovrebbe chiamarsi l'attività di esame, giudizio, monito e stimolo del capo dello Stato – è divenuto lo strumento con il quale è stata esercitata di fatto (al di là delle velature formali, tra l'altro non sempre rispettate) una supplenza politica, legislativa, giuridica ed etica, sulla quale un giudizio sereno potrà essere dato solo a posteriori.

Sarebbe ingiusto e ingeneroso non riconoscere che, lungo questo percorso, Giorgio Napolitano si è mosso con estrema coerenza ai suoi principi, alla sua formazione, alla sua dirittura morale, al suo senso dello Stato e a un modello di ispirazione ideale. In molti casi non è stata colpa sua, e non gli deve essere stato nemmeno facile, esprimersi ed agire con estrema rigidità, sorretto sempre da una profonda convinzione; ma allo stesso modo, e lo si comprende anche nelle testimonianze raccolte da Giuseppe Mammarella e Paolo Cacace, sarebbe ipocrita negare che la sua interpretazione del ruolo ha visto la "elasticità" dei suoi poteri (come li definiscono gli Autori) tendersi sino all'estremo.

Ruolo e figura del segretario generale

Per completare il quadro della storia dei presidenti della Repubblica è indispensabile anche una disamina del ruolo svolto nei vari settennati dalle personalità chiamate a svolgere le funzioni di segretario generale della Presidenza, soffermandosi sulle singole figure e sulla influenza, spesso rilevante, da esse esercitata nello svolgimento del mandato presidenziale.

È importante soffermarsi innanzitutto sulla genesi di questa carica e sulla sua complessa natura giuridica. Nelle intenzioni del legislatore, con la legge n. 1077 del 9 agosto 1948, istitutiva del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, venne di fatto riesumato e riadattato il Ministero della Real Casa di origine monarchica. Il precedente legislativo era la legge 14 novembre 1901 con la quale il governo Zanardelli-Giolitti aveva imposto al giovane re Vittorio Emanuele III, chiamato a succedere ancora inesperto al padre Umberto I dopo il regicidio di Monza, una specie di tutoraggio. Sulla base di questo precedente – e forse pensando di creare una sorta di limitazione ai poteri del capo dello Stato – venne deciso che la nomina del segretario generale, ferma restando la libertà di scelta del personaggio, sarebbe avvenuta con un decreto congiunto del capo dello Stato controfirmato dal presidente del Consiglio, e in precedenza discusso e approvato dal governo in seduta plenaria.

Al di là della delicatezza dei compiti, questa complicata e solenne procedura è alla base della autorevolezza istituzionale del segretario generale del Quirinale e ha rappresentato negli anni un aspetto fondamentale nel delicato equilibrio dei rapporti tra organi dello Stato.

Il Quirinale di De Nicola aveva solo una provvisoria Casa civile e il presidente un Gabinetto affidato a Umberto Collamarini. Poi, dal 1948 ad oggi, si sono succeduti nell'incarico 9 segretari generali: Ferdinando Carbone e Nicola

Picella con Luigi Einaudi, Oscar Moccia con Giovanni Gronchi, Paolo Strano con Antonio Segni, ancora Nicola Picella con Giuseppe Saragat e, in parte, con Giovanni Leone, Franco Bezzi nella fase finale del mandato di Leone, Antonio Maccanico con Sandro Pertini e, in parte, con Francesco Cossiga, Sergio Berlinguer con Francesco Cossiga, Gaetano Gifuni con Oscar Luigi Scalfaro e Antonio Ciampi, e, attualmente, Donato Marra con Giorgio Napolitano.

Non è irrilevante notare che su 9 segretari generali (più longevi quindi nella carica di 10 presidenti della Repubblica) 5 provengono dalla carica di segretario generale della Camera o del Senato (Picella, Bezzi, Maccanico, Gifuni e Marra), 1 da Magistratura e Avvocatura dello Stato (Carbone), 2 prefetti (Moccia e Strano) e 1 ambasciatore (Berlinguer).

Il fenomeno di osmosi tra Parlamento e Quirinale ha una valenza particolarmente significativa e si presta ad alcune considerazioni. Uomini come Picella, Bezzi, Maccanico, Gifuni, e ora Marra, che provengono dai vertici della burocrazia parlamentare, del Senato e della Camera, hanno portato al Quirinale una radicata competenza e una abilità manovriera maturata nelle Aule e nelle Commissioni di Palazzo Madama e di Montecitorio. Pur conservando e accentuando i caratteri della loro personale indipendenza politica e ideologica il forte legame con gli ambienti da cui provenivano e con le aree di pensiero alle quali appartenevano hanno stabilito una corrente trasversale di trasmissione attraverso la quale l'autodichia del Quirinale, il suo potere autonomo e assoluto, è stata in alcuni momenti decisivi indirizzata anche da fattori e progetti esterni. Un esempio per tutti: Spadolini avrebbe dovuto probabilmente aspettare più tempo ed avrebbe avuto più difficoltà a diventare presidente del Consiglio senza l'autorevole e fraterna sponsorizzazione di Maccanico e senza l'influenza da questi esercitata su Pertini.

Nel tempo, peraltro, i ruoli e le funzioni dei vari segretari generali sono stati sempre strettamente legati alle vicende del settennato presidenziale. Ferdinando Carbone era un autorevole ed ascoltato portavoce della volontà del presidente Einaudi e, con il suo carattere bonario e sorridente, addolciva alcune delle spigolosità di un presidente molto condizionato dalla fragile apparenza fisica. Con Gronchi, il segretario generale Oscar Moccia era essenzialmente il responsabile della vita amministrativa e burocratica del Palazzo e la sua influenza politica era minima, restando affidata a Francesco Cosentino gran parte della attività più spiccatamente politica. Cosentino, che poi divenne a sua volta segretario generale della Camera dei deputati e venne allontanato dall'incarico ai tempi in cui Pertini era presidente di Montecitorio, rivestiva il ruolo di capo dell'ufficio Rapporti con il Parlamento e il governo ma era al tempo stesso in servizio alla Camera. Il breve periodo della Presidenza Segni venne contrassegnato anche da una lunga assenza per malattia del segretario generale Paolo Strano, sostituito dal suo vice, il prefetto Giulio Russo

È quando comincia il periodo dei segretari generali di provenienza parlamentare che la situazione cambia. Prima con Saragat e poi per alcuni anni anche

con Leone, l'avellinese Barone Nicola Picella, gran conoscitore di leggi e decreti, di gran parte dei quali era stato lui stesso autore nei vari incarichi ricoperti in precedenza, agisce con una ampia autonomia. Freddo, lucido e quasi anglosassone di carattere e di tratto, Picella non si confonde mai nella cerchia dei cortigiani – che sempre abbondano attorno alle tavole e agli svaghi dei potenti (quelli di Saragat al Quirinale erano soprattutto svaghi venatori delle tenute di Castelporziano e di San Rossore) –, e questo suo apparente isolamento rappresenta in realtà la sua forza anche nei rapporti con le autorità di governo e con gli esponenti della più alta burocrazia. L'allora direttore generale del Tesoro Gaetano Stammati e il capo della Polizia dell'epoca, Angelo Vicari, erano tra i più assidui visitatori nelle tarde ore della sera, quando al Quirinale restavano accese le luci solo nello studio ovale al primo piano della Palazzina del Fuga che Picella aveva ereditato da Segni. Il potere si esercitava in quegli anni al Quirinale senza bisogno di vistosi segni esteriori e il carisma giuridico di Picella, anche nei confronti degli altri organi dello Stato, era così alto e riconosciuto da potersi permettere che a capo dell'ufficio Legislativo restasse per molti anni un oscuro funzionario proveniente dal Ministero del Lavoro, Francesco Fadda. Poi, invece, in questa delicata funzione sono subentrati e personalità eminenti come Chieppa, Quartulli, Salimei, Sechi e, *last but not least*, Loris D'Ambrosio.

Gli ultimi anni e il declino fisico di Nicola Picella – che portava i segni di una poliomielite giovanile e che aveva salute cagionevole – coincidono con la fase declinante della Presidenza di Giovanni Leone, e vi è indubbiamente un collegamento tra queste due debolezze perché manca a Leone, per molto tempo, il sostegno del prestigio e dell'autorevolezza indiscussa di Nicola Picella; e il suo successore Franco Bezzi, uomo di grandi qualità umane e di vivida intelligenza, si trova a gestire una situazione già compromessa che non gli lascia margini di manovra. Forse avrebbe potuto averli il più navigato e spregiudicato Franco Piga – ex segretario generale di Palazzo Chigi e poi ministro –, che era stato in un primo momento il candidato alla successione di Picella, ma che venne scartato per il timore di una personalità troppo forte e invadente e l'opposizione sia dei familiari del Presidente sia del principale collaboratore storico di Giovanni Leone, Nino Valentino, divenuto poi segretario generale del Cnel.

Con Antonio Maccanico Presidenza Pertini) e Gaetano Gifuni Presidenze Scalfaro e Ciampi) il segretario generale della Presidenza della Repubblica diviene l'uomo-chiave del sistema istituzionale italiano.

Con un presidente di forte personalità e irruenza come Sandro Pertini, la gestione del ruolo da parte di Antonio Maccanico richiede equilibrio e moderazione nell'assecondare gli atteggiamenti e le visioni del capo dello Stato e, al tempo stesso, la capacità di indirizzarne le iniziative. Pertini ha un eccezionale fiuto istintivo della politica ma anche preconcetti ideologici e la sedimentazione di una lunga vicenda umana nel partito e nelle istituzioni. La sua interpretazione del modello astratto di presidente della Repubblica esce dai canoni tradizionali, con una discontinuità comportamentale che è alla base del suo straordinario fasci-

no e successo personale. Tra l'altro Pertini non è abituato – e in qualche modo non lo sopporta – a lavorare sulle carte, e il filtro del segretario generale deve quindi supplire – e Maccanico lo fa con grande intelligenza e diligenza – a questa lacuna che non è soltanto burocratica ma sostanziale. Esiste in proposito una vasta anedottica che rischia però di essere fuorviante. Dal punto di vista più strettamente giuridico si potrebbe dire che, in quello specifico caso, lo spazio di influenza del segretario generale è stato vasto e significativo, con un sapiente sdoppiamento dei ruoli: Pertini ha offerto l'immagine del presidente della Repubblica, Maccanico ne ha alimentato – e, si badi bene, non costituito né sostituito – la sostanza.

Questa ricostruzione non vuole togliere nulla alla figura del presidente Pertini e alla sua incarnazione del ruolo presidenziale – tra l'altro ribadita da una popolarità e un affetto che il tempo non ha illanguidito e che lo rappresentano come il presidente forse più amato della storia repubblicana –, ma sottolineare che nella raffigurazione del sistema presidenziale italiano esiste uno spazio di vigilanza e di alta consulenza non subordinata che il legislatore ha intuito ed ha affidato al principale collaboratore istituzionale del mandato quirinalizio.

In larga misura non dissimile – fatte salve le diverse caratteristiche e tipologie umane, culturali e ideologiche dei due personaggi – è stato anche il lungo regno di Gaetano Gifuni, protrattosi per 14 anni con le Presidenze Scalfaro e Ciampi, e valorizzato con l'istituzione della inedita figura di segretario generale emerito, inizialmente concepita come non del tutto platonica. Se Maccanico, nipote di Adolfo Tino, proveniva da una breve presenza giovanile nel Partito comunista e poi da una accentuata militanza laica ai bordi del Partito repubblicano di La Malfa e Spadolini, Gifuni era di estrazione mentalmente e comportamentalmente democristiana , e quindi con un approccio pragmatico del tutto differente. Del resto diversi da Pertini – e anche diversi tra loro – erano personalmente e sono stati nell'esercizio del loro rispettivo mandato presidenziale i due capi dello Stato che Gifuni ha affiancato. In ambedue i casi, peraltro, avvalendosi del solco che il suo predecessore aveva tracciato, Gifuni è riuscito a ritagliarsi ed a svolgere un ruolo personale ed autonomo, qualificandosi come punto di riferimento abile, attento e competente sia delle vicende legislative sia dei complessi meccanismi di attribuzione e di divisione del potere soprattutto, ma non solo, nella sfera pubblica.

È infatti Gifuni – reduce da una lunga esperienza come segretario generale del Senato ma anche da incursioni nella politica attiva, avendo ricoperto il ruolo di ministro per i Rapporti con il Parlamento nell'ultimo governo Fanfani – che matura quel progressivo slittamento relazionale tra Palazzo Chigi e Quirinale sin dalle fasi iniziali e preparatorie dei provvedimenti legislativi che aveva un carattere 'felpato' già con Picella e poi – quando aumenta progressivamente il potere presidenziale e si manifesta ripetutamente la debolezza dei vari esecutivi – diventa sempre meno discreto e, in molti casi, assume il carattere di una vera e propria (anzi impropria) trattativa, al limite del dettato costituzionale. La materia è delicata e scivolosa, difficile da ricostruire e basare su conferme ufficiali, ed è quin-

di comprensibile che un trattato a carattere squisitamente costituzionale – come il libro di Mammarella e Cacace – non ne faccia esplicita menzione. E tuttavia, senza indulgere a forme di resoconto indiscreto, non sarebbe corretto eliminare questo aspetto dal quadro complessivo della evoluzione dei rapporti istituzionali.

A maggior ragione l'argomento merita un approfondimento perché – nelle più recenti stagioni ed in relazione ad una sempre maggiore autonomia comportamentale da parte del presidente della Repubblica ed a una sempre minore qualità politica e carismatica del presidente del Consiglio – il fenomeno di una surrettizia diarchia legislativa ha assunto caratteri sempre più evidenti. Se ne è avuta traccia pubblica anche in esplicite dichiarazioni del presidente del Consiglio, che ha addirittura indicato i nominativi dei protagonisti delle fasi contrattuali preventive (e in taluni casi ostative); e la conferma è venuta anche da dichiarazioni ufficiali, legate in particolare alla potestà di emanazione dei decreti legge da parte del presidente della Repubblica. A puro titolo di cronaca può essere menzionato che il maggiore attivismo protagonistico da parte del presidente Napolitano ha in parte oscurato all'esterno la figura dell'attuale segretario generale Donato Marra.

Probabilmente, in una futura edizione di questo volume, gli Autori – completando la ricerca a conclusione del settennato di Giorgio Napolitano – potranno, su questo come su altri punti, offrire una visione maggiormente documentata e indicare con esattezza il limite raggiunto, lungo l'arco dei 65 anni di vita di questa fondamentale istituzione, dall'utilizzo dei poteri che la costituzione assegna al presidente della Repubblica.

(Sergio Piscitello)

P.S. – Nelle vicende più recenti, con le modalità di nascita del governo Monti, il processo di presidenzializzazione del nostro sistema istituzionale ha segnato una forte accelerazione. Formalmente le decisioni del presidente Napolitano sono state ineccepibili: la nomina di un senatore a vita (nell'ambito numerico già disponibile o nella quota di spettanza del mandato attuale del Capo dello Stato? Su questo esistono diversi pareri giuridici) e la nomina del presidente del Consiglio e, su proposta di questi, dei ministri, appartengono ai poteri esclusivi del presidente della Repubblica. Nello specifico tuttavia, secondo alcuni puristi del diritto, il rapido cambio della guardia a Palazzo Chigi è stato contrassegnato da alcuni atti e comportamenti quanto meno irrituali: pre-consultazioni a crisi non ancora aperta (anche se le consultazioni sono solo atti di prassi consolidata senza esplicita e quindi obbligatoria menzione costituzionale), udienze e colloqui non privati, note e dichiarazioni di chiaro e poco sottinteso segno designatorio, in un quadro di forte e ispirata pressione mediatica. Il grande prestigio, l'indiscussa autorevolezza e l'enorme consenso popolare di Giorgio Napolitano hanno rappresentato una garanzia e un elemento di equilibrio in questo difficile passaggio istituzionale. È difficile però sottrarsi alla sensazione che,

anche in questa circostanza, sia stata accentuata la tendenza verso un sistema sempre più bipolare, nel quale il Parlamento, al netto delle dichiarazioni di facciata, gioca un ruolo sempre meno decisivo. Inoltre, è stato creato un precedente che potrebbe essere richiamato in futuro, in diverse circostanze, con garanzie non egualmente rassicuranti. Se la strada del futuro è quella di un semi-presidenzialismo alla francese, sarebbe meglio imboccarla con il presidio sicuro di norme costituzionalmente codificate.

Sulla questione delle responsabilità della Polonia nel '39

Il libro di Sandra Cavallucci sulla Polonia nel 1939[1], sul ruolo svolto dalla sua diplomazia nei mesi che precedettero lo scoppio della seconda guerra mondiale, è un'opera eccezionale da più punti di vista: si tratta infatti di uno dei pochi libri pubblicati in Italia su questo tema specifico, per giunta scritto da un'Autrice italiana, che però conosce la lingua polacca. Ciò le ha permesso di inglobare nelle sue ricerche e valutazioni anche le fonti e i punti di vista polacchi e di offrire una ricostruzione degli eventi del '39 per molti versi nuova, arricchita di elementi finora trascurati. È un racconto preciso, meticolosamente documentato e poliedrico, equilibrato e libero da ogni preconcetto ideologico, dal quale emerge un quadro degli eventi che sembra il più vicino a quello che, forse ingenuamente, viene chiamato verità storica. Uno dei possibili e raccomandabili approcci al libro è leggerlo come antidoto contro ogni tentativo di utilizzare i fatti del '39 per fare la cosidetta politica storica, una pratica ancora assai diffusa, che troppo spesso degenera in un uso strumentale, selettivo e distorto di quel passato, subordinato ai fini politici contingenti.

Il pericolo di cedere alla tentazione della politica storica quando si parla di questo tema non è per niente teorico. Forse in Italia scrivere un libro sulla Polonia nel '39 può sembrare un esercizio puramente accademico. In Polonia, invece, ancora oggi il tema del '39 rischia sempre di sconfinare dall'ambito strettamente storico nel terreno minato della politica. Se ne è avuta una dimostrazione non molto tempo fa, in occasione del 70° anniversario dello scoppio della guerra, celebrato il 1° settembre 2009. Fa impressione rileggere i numerosi articoli e commenti apparsi in quei giorni sulla stampa polacca, che testimoniano quanto rimane vivo, e talvolta controverso, questo tema.

A dire il vero le polemiche più vive registrate in quel periodo non erano quelle tra storici o politici e commentatori polacchi. Si può dire che in Polonia si è già raggiunto un consenso di principio sulla valutazione delle cause e dei meccani-

[1] Sandra Cavallucci, *Polonia 1939. Sfida al Terzo* Reich. *Illusioni, inganni e complicità alla vigilia della seconda guerra mondiale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, pp. XI-447, € 28,00, Isbn 978-88-4982-908-2.